

**4-я международная научная конференция,
организованная Высшей школой экономики**

**«МОДЕРНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ РОССИИ:
СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТЕКСТ»**

Москва, 2-4 апреля 2003 г.

**«Переходные процессы в странах Центральной и Юго-Восточной
Европы и СНГ: социальный аспект»**

**Тезисы выступления Иоханнеса Ф. Линна,
Вице-президента по региону Европы и Центральной Азии,
Всемирный банк
www.worldbank.org**

«Переходные процессы в странах Центральной и Юго-Восточной Европы и СНГ: социальный аспект»

- Добрый день
- В своем выступлении я хотел бы остановиться на трех вопросах:
 - Сделать краткий обзор тенденций экономического и социального развития в Центральной и Юго-Восточной Европе и СНГ
 - Вкратце рассмотреть задачи переходного периода и роль реформ в политической сфере
 - Обсудить социальный аспект переходных процессов

Тенденции экономического и социального развития

- Весь регион пережил первоначальный резкий экономический спад, начавшийся в 1990 году и продолжавшийся 6 лет, результатом которого стала потеря трети его ВВП и стагнация, длившаяся еще в течение трех лет до 1998 года. Затем, в 1999 году, начался быстрый подъем, который продолжается и в 2003 г.
- Вместе с тем между странами Центральной и Юго-Восточной Европы и СНГ существовали значительные различия:
 - В Центральной и Юго-Восточной Европе спад переходного периода был непродолжительным и относительно неглубоким, длился лишь 2-3 года и сопровождался сокращением ВВП на 10-20%, после чего сменился устойчивым подъемом, и текущий ВВП примерно на 20% превышает уровень 1990 года.
 - В СНГ первоначальный спад продолжался гораздо дольше (7 лет) и вызвал сокращение ВВП до 50% (а в некоторых странах и того больше – например, в Грузии – на 2/3). С 1999 года наблюдается быстрый и устойчивый подъем при темпах роста 4-5%, что выше темпов роста в странах Центральной и Юго-Восточной Европы. Однако в среднем ВВП в 2002 году по-прежнему был примерно на 30% ниже уровня 1990 года.
- Эти экономические изменения также имели драматические социальные последствия, особенно в СНГ:
 - Увеличилось неравенство, значительно выросли коэффициенты Джини – в некоторых странах, таких как Армения, до уровней, являющихся одними из самых высоких в мире.
 - Процент бедности значительно вырос – в России до более чем 30% сразу после кризиса 1998 года, а в Таджикистане, беднейшей стране СНГ, до более чем 70%.
 - Жизненный уровень населения во многих странах снизился: в России средняя продолжительность жизни мужской части населения сократилась до 57 лет – это на пять лет меньше, чем в Индии.
 - Расходы на социальные услуги и социальную защиту и их качество резко снизились, особенно в странах СНГ. В 1999 году ежегодные расходы на здравоохранение и образование на душу населения в бедных странах СНГ в целом не превышали 20 долл., а в России составили менее 100

долл., тогда как в странах, находящихся в процессе вступления в Евросоюз, они составляли примерно 350 долл., а в странах Западной Европы – в несколько раз больше.

Проблемы переходного периода и реформы

- В своих предыдущих докладах я характеризовал переходный процесс в странах Центральной и Юго-Восточной Европы и СНГ как являющийся отражением трех тесно связанных друг с другом направлений перехода:
 - **политический переход** от полностью контролируемой государством централизованной политической системы к более децентрализованной и демократической форме государственного управления; в некоторых странах это сопровождалось конфликтами и политической дезинтеграцией;
 - **институциональный переход** от институциональной системы централизованного планирования к институтам рыночной экономики;
 - **экономический переход** – дезинтеграция единого экономического пространства бывшего Советского Союза и СЭВ, приводящая к нарушению торговых и финансовых связей и связей между рынками рабочей силы.

- В каждой из этих трех областей переходный процесс обычно проходил в два этапа:
 - на первом этапе, этапе экономического спада, происходили дезинтеграция и разрушение существующих политических, институциональных и экономических связей;
 - на втором этапе, этапе подъема, начались восстановление, реформы и реинтеграция. (Под реинтеграцией здесь, вообще говоря, понимается не реинтеграция в рамках прежних географических и институциональных связей советского времени, а переориентация на остальной мир, в случае Центральной и Юго-Восточной Европы – в первую очередь, на Западную Европу.)

- Последствия первого этапа этого триединого переходного процесса значительно различались в разных частях региона:
 - Страны СНГ пострадали от дезинтеграции гораздо сильнее, чем страны Центральной и Юго-Восточной Европы:
 - В СНГ эпоха жесткого политического контроля длилась дольше, эти страны испытывали потребность в новых политических и суверенных институтах, а для некоторых из них была характерна высокая предрасположенность к конфликтам.
 - В странах СНГ использовалась более жесткая форма централизованного планирования, в то время как знакомство с рыночной системой осталось в далеком прошлом.
 - Народные хозяйства стран СНГ были в гораздо большей степени интегрированными, поэтому распад единого советского экономического пространства оказал на них более сильное негативное влияние.

- инвестиции и обеспечить более быстрое создание более продуктивных новых фирм и малых и средних предприятий.
- Страны СНГ в этом отношении отставали от стран Центральной и Юго-Восточной Европы, следствием чего явились меньшие объемы прямых иностранных инвестиций и менее высокие темпы создания новых фирм и малых и средних предприятий.
 - К счастью, последние обследования мнения деловых кругов свидетельствуют о значительном улучшении инвестиционного климата во всем регионе, особенно в СНГ и в России.
- Таким образом, теперь у нас, надо полагать, выработалось достаточное понимание основных факторов, объясняющих различия в протекании переходных процессов между ключевыми группами стран региона, и мы отдаем себе отчет в том, что различия в глубине и, в некоторой степени, продолжительности спада переходного периода объясняются различными воздействиями первоначального процесса дезинтеграции, а различия в сроках и масштабах последующего подъема – различиями в темпах и масштабах экономических и институциональных реформ.
 - В будущем продолжение реформ конечно же необходимо в большинстве стран региона – реформ, направленных на интеграцию стран Центральной и Юго-Восточной Европы в Европейский Союз, и, на завершение рыночных реформ и создание современной экономики, основанной на знаниях, в странах СНГ. Во всем регионе проблемы интеграции в мировую экономику и с соседними странами, включая «больших» соседей на Востоке и на Юге (Китай, Иран и страны п-ова Индостан), являются основными и главными проблемами. Особенно это справедливо для стран, не имеющих выхода к морю, и стран Южного Кавказа, Центральной Азии, Центральных и Восточных регионов России.

Важность принятия во внимание социальных аспектов

- Как уже упоминалось ранее, социальное воздействие экономического спада в переходный период было беспрецедентно, особенно в странах СНГ, как с точки зрения нарастающего расслоения общества и увеличения числа неимущих граждан, так и с точки зрения падения жизненного уровня, сокращения услуг социальной сферы и свертывания всей системы социальной защиты. В действительности, вполне уместно добавить четвертый аспект переходного периода, а именно, социальный аспект, к уже упомянутым выше трем (политическому, институциональному и экономическому).
- На начальных этапах переходного периода было уделено недостаточное внимание социальным последствиям и цене переходного периода, вероятно, в связи с тем, что считалось само собой разумеющимся, что традиционно низкий уровень социальной неоднородности и небольшой процент числа неимущих, а также высокий уровень развития социальной сферы и всей системы социальной защиты при социализме сможет в практически неизменном виде перейти в эпоху пост-социалистического развития. Глубина экономического спада в переходный период, наблюдаемая в большинстве стран СНГ, в сочетании с резким и зачастую крайне несправедливым перераспределением общественных богатств в

пользу частных собственников привели к тому, что такие ожидания не оправдались.

- Более благоприятное, с точки зрения социальной обстановки, развитие событий в странах Центральной и Южной Европы, частично объясняется менее глубоким и не таким затяжным периодом экономического спада в переходный период, но также и тем фактом, что в этих странах раньше осознали необходимость экономических и институциональных реформ, и уделяли больше внимания социальным службам и всей системе социальной защиты. Здесь также более успешно прошел процесс перераспределения государственной собственности в пользу частных владельцев, характеризовавшийся прозрачностью и соблюдением равных прав его участников. Напротив, в первые годы страны СНГ имели тенденцию не акцентировать внимание на социальных аспектах переходного периода. Например, в России Всемирный банк смог завязать серьезный диалог на уровне правительства по вопросам социальной политики во второй половине 90-х годов, тогда как в Украине такой диалог начался лишь в 1999 г. Нередко изменения в уровне внимания социальным вопросам происходили вслед за изменениями политической ситуации вокруг правительства, так как негативные тенденции социального развития выражались в виде явного протеста в ходе общенациональных выборов.
- Но все же вполне справедливо задать вопрос – а достаточно ли внимания уделяли экономисты социальным аспектам и цене реформ переходного периода с начала 90-х годов. Большинство известных мне аналитических и обзорных работ о переходном периоде уделяют основное внимание экономическим и институциональным аспектам накопленного опыта. В 2000 году Всемирный банк впервые ярко высветил вопросы бедности и неравенства в регионе в рамках крупной работы, но даже она, как могут нам возразить, была опубликована слишком поздно, несмотря на то, что анализ в этом исследовании основан на примерах и явлениях, изучавшихся уже в течение целого ряда лет.
- К счастью, с этой точки зрения времена тоже изменились. Сегодня в регионе существует почти повсеместное понимание важности социальных аспектов переходного процесса и необходимости решать многие сверхзадачи социального развития. Такое признание возникло не только в связи с пониманием прямой связи между социальной политикой и социальными последствиями, но и в связи с возрастанием понимания того факта, что улучшение социальной обстановки напрямую влияет на более высокие показатели экономического развития и укрепление политической стабильности.
- Какие направления социальной политики являются наиболее значимыми? Стандартное трио состоит из таких сфер, как образование, здравоохранение и социальная защита. Но я считаю, что сюда необходимо добавить еще два других аспекта социальной политики, в частности, необходимость проведения политики, ориентированной на рост экономики, и наделение граждан полномочиями и умением самим управлять делами своего социального окружения, населенного пункта, а также выражать свои требования в целях улучшения системы управления. Но все же начну со стандартных трех составляющих социальной политики.

- **Образование:** Это ключевой элемент социальной политики, и не только потому, что достижения в этой области в первую очередь определяют уровень возможностей человека в трудоустройстве и зарабатывании средств на жизнь, что в конечном итоге и поставит человека в один ряд с благополучными или неимущими гражданами, но и потому, что мы знаем, что достижения страны в образовательной сфере и поддержка непрерывного образования являются неотъемлемым условием долговременного роста производительности труда и повышения конкурентоспособности в современном мире, где в основе экономического успеха многих стран лежат знания. Главными задачами соответствующей политики в сфере образования являются улучшение доступа к образованию для всех групп населения, повышение его качества и эффективности. Ключевые элементы такой политики заключаются в следующих направлениях:
 - Рациональная сеть школ, соответствующая демографическим изменениям;
 - Повышение заработной платы и подготовки учителей;
 - Современные программы и методики обучения, в основе которых лежит не просто механическое заучивание ряда фактов, а стимулирование интереса обучаемых и их возможностей по решению проблемных задач;
 - Использование современных информационных технологий и дистанционного обучения;
 - Уделять внимание обучению взрослых в рамках программ непрерывного обучения, что особенно важно с учетом относительно высокой доли лиц пожилого возраста в странах с переходной экономикой;
 - Совершенствование административного управления и финансирования образования на всех уровнях власти.

- **Здравоохранение:** Безусловно, хорошее здоровье важно для благосостояния граждан, так как именно болезни и инвалидность являются основной причиной бедности. Кроме того, состояние здоровья населения является ключевой составляющей успешного экономического развития. Недавние расчеты по России показали, к примеру, что если не обуздать существующую тенденцию эпидемии ВИЧ/СПИД, то Россия потеряет весьма существенную долю своего потенциального экономического роста. Ключевые элементы соответствующей политики в сфере здравоохранения заключаются в следующем:
 - Возрастание роли профилактических мероприятий по сравнению с лечебными, в том числе пропаганда здорового образа жизни, борьба с употреблением алкоголя, табака и наркотиков, а также половое просвещение;
 - Принятие современных методик лечения и эффективное управление учреждениями здравоохранения;
 - Повышение заработной платы и условий труда работников государственной системы здравоохранения;
 - Внедрение устойчивых в финансовом отношении систем медицинского страхования;
 - Создание общих условий и выработка политики по развитию конкурентоспособной фармацевтической промышленности;
 - Совершенствование административного управления и финансирования учреждений здравоохранения на всех уровнях власти.

- **Социальная защита населения.** В связи с ростом уровня бедности и снижением занятости в традиционных секторах экономики, прежние системы пенсионного обеспечения стали финансово неустойчивыми во многих странах с переходной экономикой в свете спада, связанного с самим переходным периодом, и при быстрых темпах старения населения, реформы в области системы социальной защиты, страхования на случай безработицы и пенсионной системы приобрели большое значение.
 - Правительства стран Центральной Европы сумели поддержать системы социальной защиты и смогли начать их постепенное реформирование, хотя эти реформы до сих пор не завершены. До сих пор они сталкиваются с высоким уровнем безработицы, отчасти по причине неэластичности рынка труда, низким стимулам к труду и высоким налогам на труд. И хотя в некоторых странах центральной Европы уже достигнут значительный прогресс в реформировании пенсионной системы – примером наиболее успешно продвигающихся инициатив в области пенсионной реформы могут служить Венгрия и Польша – все еще многое предстоит сделать, чтобы поставить эти реформы на устойчивую основу.
 - Некоторые страны СНГ, включая Россию и Казахстан, уже проделали некоторый путь в деле реформирования системы социальной защиты населения. В случае России, реформы системы социальной защиты населения и пенсионной системы были начаты в контексте проведения структурных реформ в экономике, поддержанных займами на структурную перестройку экономики со стороны Всемирного банка. Однако, все еще остаются большой проблемой с в свете завершения реформ, такие проблемы как обеспечение финансовой устойчивости, предельно низких налогов на труд, эффективного предоставления пособий наиболее нуждающимся в них, наличие сильных административных ресурсов и - что касается многоуровневой системы пенсионного обеспечения - наличие хорошо функционирующих внутренних финансовых рынков, в которые частные пенсионные фонды могли бы вкладывать свои средства.

- И в конце, разрешите упомянуть о двух дополнительных элементах структуры эффективной социальной политики: необходимости проведения политики, ориентированной на рост экономики, и наделение граждан полномочиями и умением самим управлять делами своего социального окружения, населенного пункта.
 - В большой мере то, что стало причиной роста уровня бедности из-за спада экономики в переходный период, может и уже начало нивелироваться за счет оживления и устойчивого экономического роста, поскольку последние приводят к увеличению уровня доходов и росту занятости, а также к накоплению бюджетных ресурсов необходимых для возрождения предоставления социальных услуг и системы социальной защиты населения. Таким образом, существует необходимость создания привлекательного инвестиционного климата, который является ключевым фактором роста экономики, и, следовательно, социальной политики. И конечно же, существует необходимость избегать принятия мер, ведущих к снижению экономического роста, - таких как предоставление субсидий не приносящим прибыли предприятиям, а также субсидий на потребляемую энергию и коммунальные услуги, и т.д., а так же следует избегать проведения неустойчивой фискальной политики, приводящей к росту инфляции и

задолженности, - тех, что зачастую проводятся под знаменем обеспечения социальной справедливости. На практике, эти меры не только представляют угрозу росту экономики, но и способны подорвать достижение именно тех целей, которые намеривались поддержать.

- Последним главным элементом социальной политики является наделение граждан полномочиями и умением самим управлять делами своего социального окружения, населенного пункта, а также получать информацию и обсуждать качество проводимой государством политики и реализуемых программ. Такое участие граждан может проходить в различных формах: консультации и участие НКО и других организаций, представляющих гражданское общество, в процессе формулирования, разработки и реализации программ, непосредственное участие сообществ в прямо затрагивающих их проектах, а также проведение исследований и налаживание четкого механизма «обратной связи», позволяющего людям и предприятиям выражать свое мнение по поводу качества государственных услуг, законодательства и других видов деятельности государственного сектора, непосредственно влияющих на их жизнь. На примере наших проектов мы пришли к выводу, что когда местное население вовлекается в принятие решений на местном уровне, проекты приводят к более успешным и устойчивым результатам, с экономической и социальной точек зрения.
- В завершении, дамы и господа, разрешите отметить, что мы многому научились за переходный период. Мы теперь лучше понимаем разрушительное влияние политической, институциональной и экономической дезинтеграции централизованной плановой экономики в странах Центральной и Южной Европы и СНГ в первые годы переходной экономики. Мы понимаем, что рыночно ориентированные реформы необходимы для долгосрочного экономического оживления, но также и то, что их проведение занимает время, и то, что на практике их тяжело сформулировать и реализовать, не в последнюю очередь потому, что первопроходцам реформ приходится принимать непростые политические решения. И наконец, мы научились тому, что подобающая социальная политика – в самом широком смысле этого слова – является неотъемлемой частью успешного переходного процесса в экономике. И опять же, создание институтов, которые могли бы эффективно отвечать нуждам страны, занимает время и может вести к трудным компромиссам в финансовой, экономической и политической сферах. В конце концов, управление переходом экономики на новые рельсы, как и претворение в жизнь любых других глубоких социальных изменений, также трудно, как и важно. Это тот трудный урок, который был получен и в развитых индустриальных странах, в особенности в Японии и Германии.

Благодарю Вас за внимание.

